# IS THE BOTTOM LINE "IMPACT" OR PROFITS? A REJOINDER

Kenneth Watson
Rideau Strategy Consultants Ltd.
Ottawa, Ontario

There are two very different views about the value of subsidizing otherwise unviable businesses in declining regions of the economy. One view emphasizes that an economy cannot succeed by investing in money-losing businesses. Kristian Palda, professor emeritus in the faculty of business at Queen's University, recently wrote of the Export Development Corporation of Canada: "The logic is that by bleeding healthy parts of the economy to coddle non-performers, Canada will breed efficient businesses, or businesses that serve some vaguely defined national interest" (Palda, 2000).

The second view was exemplified by the Premier of Quebec, Lucien Bouchard, when he spoke in 1998 of the "boost" that the economy of Quebec had received from spending to repair the ravages of the great ice storm. The repairs made the provincial gross domestic product figure look good for a year or two. The "impact" was a higher "growth" rate. GDP numbers are key, even if the activity is debt-supported and profits and wealth have taken a beating.

The article "Evaluating Policy Outcomes: Federal Economic Development Programs in Atlantic Canada" is an extreme version of the second view. Not only does it claim that it is costless for the federal government to tax the prosperous areas of Canada to provide subsidies to business in depressed areas, it is actually profitable. The authors state that, in 1997, the federal government reaped approximately five times as much in tax revenues "resulting from ACOA expenditures" as it made in grants.

Over the period of the study, manufacturing employment in the Atlantic provinces dropped 18.1%, and business employment overall fell by 6.1% (figures 5 and 6). What is the explanation for the disparity between the rosy view of a great success of subsidies in Atlantic businesses and the disastrous economic bottom line? The authors argue that the non-subsidized part of the economy performed much worse than the subsidized part, and the success of the subsidized businesses offset the losses elsewhere. They state that in 1997 approximately $8.2 billion (1997 dollars) of Atlantic Canada's Gross Domestic Product of $45.3 billion "resulted from ACOA programming" (Figure 2) — about 20% of the whole economy.

This seems implausible. It is unlikely that subsidizing projects that are not otherwise viable will have such great economic benefits.

.../2

**FREE MONEY**

A key assumption by the authors is that the money ACOA disburses is costless. This does not seem a reasonable assumption for a federal government agency to make. The source of funds is either federal tax money or foreign borrowing and neither is costless.

In addition to the obvious cost, there is a "deadweight loss". It costs the federal government about $0.50 to collect, administer, and spend every tax dollar. Therefore the "opportunity cost" of a tax dollar is approximately $1.50. So the legitimate comparison is between the benefits that would have been generated if the $1.50 had been left in a profitable business and the benefits generated by $1 granted to subsidize a business in a depressed area.

**MULTIPLIERS**

The analysis not only ignores the cost side but also applies an "economic multiplier" of 1.4 to the benefits side. This increases the benefit to take into account "induced and indirect employment effects". However, no attention is paid to the fact that the "multiplier"on the cost side is certainly larger since, on average, the taxes come from the more economically dynamic parts of the Canadian economy.

**THE "IMPACT" DOUBLE ENTENDRE**

Although the authors state that "over the ten years of its operations, every $1 of ACOA spending generated $5 of GDP impact," a 500% return in 10 years seems unlikely from subsidized investments. The explanation is probably in the use of terminology. The $1 in subsidy is called the "cost". The $1 of subsidy plus $4 in business costs covered from other sources of financing is called the "impact". Then this impact of $5 is talked about as if it were a "benefit".

However, the whole $5 is economic cost. Speaking of impacts implies benefits, but nowhere in the analysis do the authors demonstrate that there are any actual profits at all from these subsidized businesses.

**CROWDING OUT, POISONING THE WELL, AND THE INCOMPETENCE TRAP**

In the long run, tax-and-spend will crowd out private investment. Some of the investment crowded out will be in Atlantic Canada, but most would be in other regions depending on the distribution of taxes.

.../3

The federal government also runs two other risks — first, "poisoning the well" whereby subsidized businesses make it impossible for competitors to operate without a subsidy themselves, and, second, the "incompetence" trap whereby the best business talents are diverted away from competitive enterprises and towards harvesting subsidies.

It is worth considering the incentives set up by a system of business subsidies. If the investment is viable by itself then it is not eligible for subsidy. If it is not viable, then it can get a 20% subsidy. Consider two investments:

- A normal business project that generates $10.50 each year for costs of $10 (a profit of $0.50 on an investment of $10).
- A money-losing project that generates only $9 for the same costs of $10, but gets a $2 subsidy (a "profit" of $1 on net costs to the business person of $8).

The business person gains by pursuing the subsidized project, but the economy loses.

## OTHER METHODOLOGICAL PROBLEMS

### Jobs and GDP

The federal government has rules-of-thumb for translating an increment of government spending into an estimate of "jobs created." Statistics Canada's input-output tables are used as the basis of these estimates. However, it is a misuse. The input-output tables are a static model, not a dynamic model. That is, they provide a snapshot of the economy, but they do not say what will happen if there is an exogenous increase in expenditure in a particular sector or region.

However, the authors cite an approach that reverses the normal procedure, making it even less defensible. Apparently estimates of jobs created were made by surveying the grant recipients. Then the rules-of-thumb were reversed to convert claims of jobs created into dollars of GDP. This is a very dubious procedure.

### Misunderstanding Incrementality

When subsidies are given to businesses for particular projects, it is quite possible that the subsidizer never knows the actual use of the money. The World Bank recently made this point strongly (World Bank, 1999). Money is fungible. Consider a business person who without subsidy will make three investments this year: A, B, and C. Given a grant, he/she will do a fourth project, D. However, to get the subsidy he/she will put forward the project that best fits the application criteria — say project B. When he/she receives the grant, he/she goes ahead with the four projects A, B, C, and D. It is the marginal project

.../4

"D" that is really being supported, although the subsidizer never saw any information on "D".

Misplacing Incrementality

An estimate of incrementality is somewhat beside the point when the cost side is not considered. Incrementality should be applied to both the cost and the benefit sides equally, not just the benefits. Applied correctly, estimates of incrementality change the absolute scale of net benefit, but do not normally change the ratio of costs to benefits.

Validation of the Research Results?

The article states that the subsidizer had "ensured reliability and credibility of its estimates" (or incrementality and benefits) by commissioning an "independent audit". However, the work in question was not an audit and did not produce an audit opinion. It was a review by the management consulting side of the firm and was not independent since the terms of reference were drafted and the work paid for by the subsidizer. This is not what independent means.

To their credit, the authors attempt some comparisons between the subsidized businesses and other businesses. However, the comparisons are not well-based. The authors refer to a "quasi-control group" of businesses that were refused assistance after May 15, 1989, when a ceiling of $200,000 was temporarily imposed on project size. This is not a control group because it was not selected randomly and is not representative of all applications because the size of project is constrained. The authors also speak of a "comparison group" (all small- and medium-sized enterprises in Atlantic Canada). This is not a good comparison group either, again because it is obviously non-equivalent.

The authors state that ACOA "remains the only major department or agency of the Canadian government that has a legislated requirement to evaluate the economic impact of its programming." This is no longer so. All departments and agencies are required to report their performance to Parliament. The Canadian Food Inspection Agency, for example, is not only required by legislation to present a performance report to Parliament each year as part of its annual report, but the agency is instructed in its founding legislation to obtain an opinion from the Auditor General each year on the validity and accuracy of the report.

.../5

## CONCLUSION

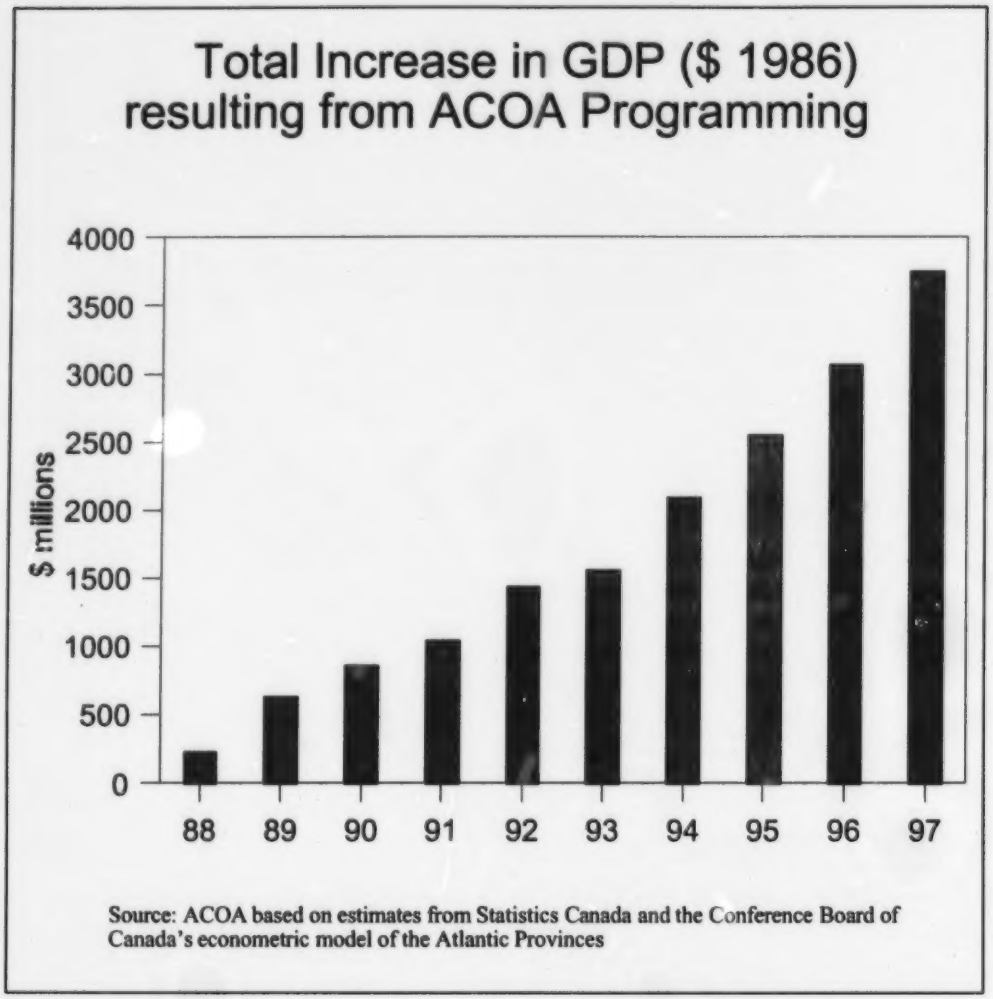
It is important context to this debate that something has gone badly wrong with the Canadian economy — from rough per-capita income parity and a dollar at par, we have slipped about 30% behind our American neighbours. There are undoubtedly many factors involved. However, slippage on such a scale indicates that we've got something big wrong. Our national equalization strategy needs to be reassessed in this light. The Canadian government might want to give subsidies to businesses in depressed areas, but it cannot be done without cost.

## REFERENCES

Palda, K. (2000, March). Quoted in *Ottawa Citizen*, editorial.

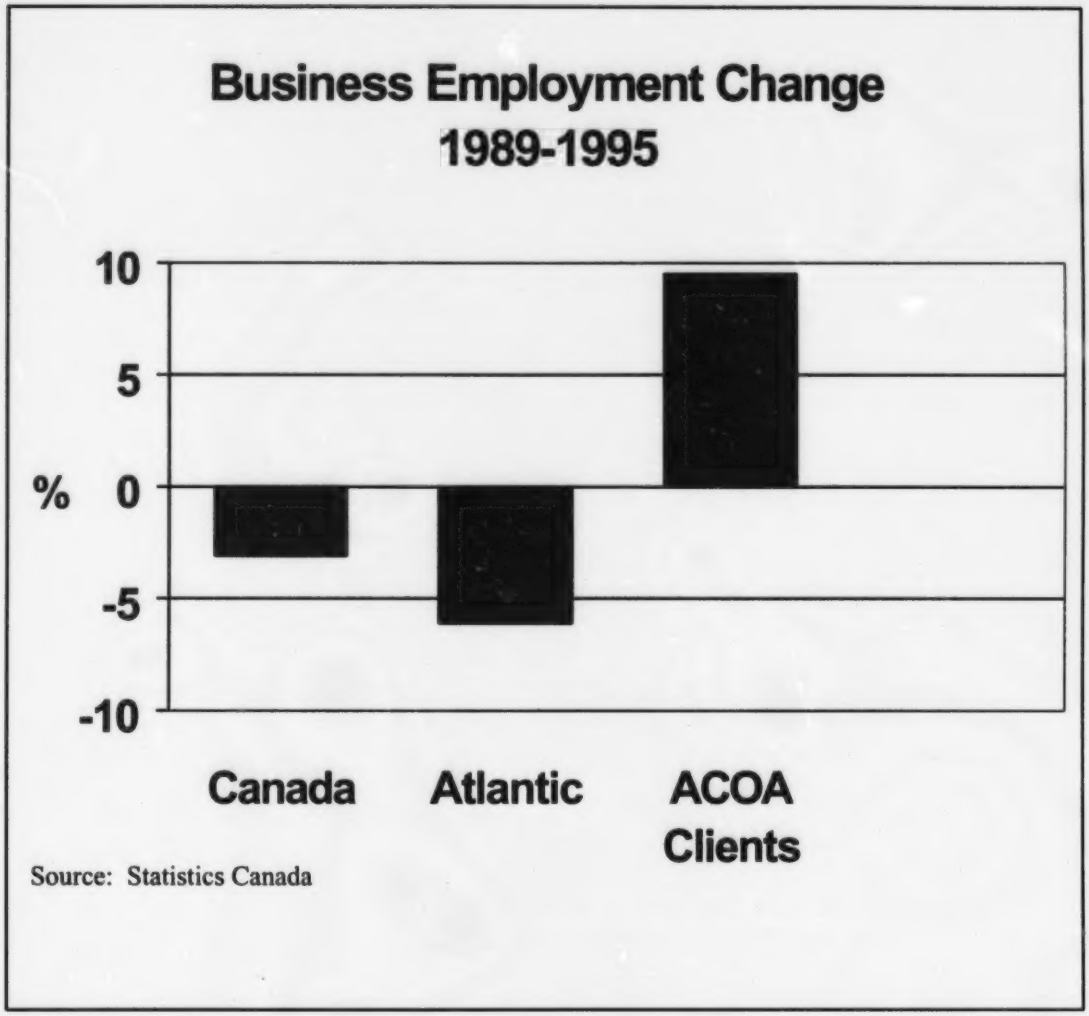
World Bank. (1999). *Assessing aid*. Author.

**Figure 2**
**Total Increase in GDP ($ 1986) Resulting from ACOA Programming**



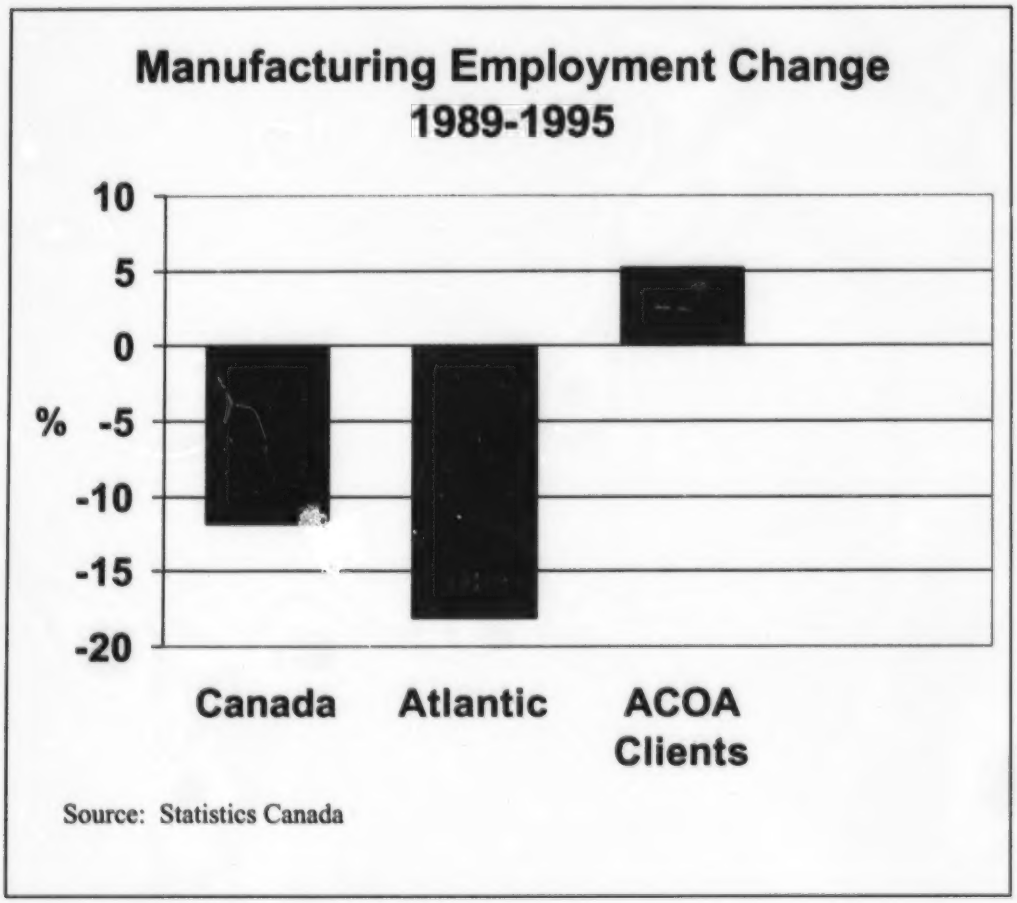

Source: ACOA based on estimates from Statistics Canada and the Conference Board of Canada's econometric model of the Atlantic Provinces

**Figure 5**
**Business Employment Change (1989-1995)**




Source: Statistics Canada

**Figure 6**
**Manufacturing Employment Change (1989-1995)**




Source: Statistics Canada

# « RETOMBÉES » OU PROFITS - QU'EST-CE QUI COMPTE VRAIMENT? RÉPLIQUE

Kenneth Watson
Rideau Strategy Consultants Ltd.
Ottawa (Ontario)

Il y a deux opinions très partagées sur l'octroi de subventions aux entreprises - autrement non viables - dans les régions de marasme économique. Une des opinions préconise qu'une économie ne peut subsister par l'investissement de fonds dans des entreprises non lucratives.
M. Kristian Palda, professeur émérite à la faculté d'administration de l'Université Queen's, a récemment écrit au sujet de la Société pour l'expansion des exportations : « La logique étant que si le Canada saigne les secteurs robustes de son économie pour dorloter les entreprises inefficaces, il obtiendra des entreprises efficaces, ou encore des entreprises qui serviront quelque vague notion de l'intérêt canadien. » (Palda, 2000).

Quant à la deuxième opinion, le premier ministre du Québec M. Lucien Bouchard l'a clairement exprimée lorsqu'il a parlé en 1998 de la « relance » économique qu'a connue le Québec après avoir choisi de réparer les dégâts causés par la tempête du verglas. Grâce aux sommes investies, le produit intérieur brut de la province a fait bonne figure pendant un an ou deux. Les « retombées » furent un taux de « croissance » accru. Le PIB semble être tout ce qui importe, même si l'activité engendre une dette et si les profits et la prospérité en prennent un coup.

L'article « Évaluation des résultats des politiques : programmes fédéraux de développement économique dans la région de l'Atlantique » est une version radicale de la deuxième opinion. Les auteurs préconisent non seulement qu'il n'en coûte rien au gouvernement fédéral pour imposer les régions prospères du Canada afin de subventionner les entreprises dans les secteurs de marasme économique, mais aussi que cette mesure est lucrative. Ils affirment qu'en 1997, les recettes fiscales « découlant des dépenses de l'APECA » étaient environ cinq fois plus élevées que les montants accordés en subventions.

Durant la période visée par l'étude, l'emploi dans le secteur manufacturier a connu une baisse de 18,1 % dans les provinces de l'Atlantique alors que l'emploi dans le secteur global des affaires a chuté de 6,1 % (illustrations 5 et 6). Comment explique-t-on l'écart qui existe entre l'image idyllique qu'on nous peint du succès remporté par le programme de subventions dans la région de l'Atlantique et la situation économique désastreuse? Les auteurs allèguent que le secteur non subventionné de l'économie était en bien plus mauvaise posture que le secteur subventionné, et que la performance de ce dernier a compensé les pertes subies ailleurs. Ils prétendent qu'en 1997, environ 8,2 milliards de dollars (dollars de 1997) du produit intérieur brut des provinces de l'Atlantique, alors situé à 45,3 milliards de dollars, « découlaient des programmes financés par l'APECA » (voyez l'illustration 2) - soit 20 % de l'économie globale.

...2

Ces chiffres nous semblent peu plausibles. Il est invraisemblable de penser que l'octroi de subventions à des projets autrement non viables produise des retombées économiques si importantes.

**FONDS GRATUITS**

Une des principales hypothèses avancées par les auteurs est que les fonds consentis par l'APECA ne coûtent rien, hypothèse d'ailleurs assez déraisonnable pour un organisme gouvernemental. Les fonds proviennent soit de deniers publics, soit d'emprunts faits à l'étranger, mais ils ne sont certainement pas gratuits.

En plus des coûts évidents, il faut tenir compte des pertes de poids mort. Il en coûte environ 0,50 $ au gouvernement fédéral pour percevoir, administrer et dépenser chaque dollar de recettes fiscales. Ainsi, le coût de renonciation d'un dollar de recettes fiscales est d'environ 1,50 $. Il faut donc plutôt comparer les profits qui auraient été générés si l'on avait laissé 1,50 $ dans une entreprise rentable aux profits générés si l'on avait accordé une subvention de 1,00 $ à une entreprise dans une région de marasme économique.

**FACTEUR DE MULTIPLICATION**

Non seulement les auteurs négligent-ils certains aspects des coûts réels, mais aussi multiplient-ils les profits par un facteur de 1,4. Ainsi, ils augmentent les profits en fonction des « effets induits et indirects sur l'emploi ». Ils ne font cependant aucune mention du fait que le facteur de multiplication appliqué aux coûts est certes plus élevé, étant donné que l'impôt provient en général des secteurs de l'économie canadienne beaucoup plus dynamiques.

**« RETOMBÉES » : DOUBLE SENS**

Bien que les auteurs mentionnent que « chaque dollar dépensé par l'APECA au cours de ses dix années d'existence ait engendré des retombées de cinq dollars sur le PIB », il est peu probable que des subventions au titre d'investissements aient un rendement de 500 % sur dix ans. L'explication se trouve sans doute dans la terminologie employée. Ainsi, la subvention d'un dollar est appelée « le coût ». La subvention d'un dollar à laquelle on a ajouté le prix de revient de l'entreprise de quatre dollars (provenant d'autres sources de financement) est appelée « la retombée ». On parle ensuite de cette retombée de cinq dollars comme étant un « profit ».

Cependant, ce cinq dollars représente le coût économique. En parlant ainsi de retombées, les auteurs sous-entendent un profit, mais nulle part dans leur analyse montrent-ils que les entreprises subventionnées réalisent effectivement des profits.

...3

## DÉPLACEMENT, AVANTAGE INJUSTE ET PIÈGE DE L'INCOMPÉTENCE

À la longue, le cycle impôts-dépenses déplacera les investissements privés. Une partie des investissements déplacés viseront la région de l'Atlantique, mais la plupart viseront d'autres régions, selon la répartition de l'impôt.

Le gouvernement fédéral court deux autres risques. Il y a d'abord celui de « l'avantage injuste », c'est-à-dire que les entreprises subventionnées profitent d'un avantage injuste sur leurs concurrents qui ne peuvent transiger à moins d'avoir eux aussi obtenu une subvention. Puis il y a le « piège de l'incompétence », c'est-à-dire que les meilleurs éléments d'une entreprise ne cherchent plus à faire concurrence aux autres entreprises, mais à trouver des subventions.

Il serait pertinent d'examiner les mesures incitatives d'un système de subventions aux entreprises. Si l'entreprise est viable, elle n'a pas droit aux subventions. Dans le cas contraire, elle a droit à une subvention de 20 %. Voyez les deux exemples suivants :

- un projet d'entreprise ordinaire qui produit chaque année 10,50 $ pour chaque 10 $ dépensé (il y a donc un profit de 0,50 $ par investissement de 10 $);

- un projet d'entreprise non lucrative qui produit seulement 9 $ pour le même 10 $ dépensé, mais l'entrepreneur obtient une subvention de 2 $ (l'entrepreneur fait un « profit » de 1 $ sur le coût net de 8 $).

L'entrepreneur est gagnant s'il opte pour la deuxième solution (entreprise subventionnée), mais l'économie est perdante.

## AUTRES PROBLÈMES MÉTHODOLOGIQUES

Emplois et PIB

Le gouvernement fédéral dispose de formules empiriques pour convertir les dépenses publiques en « nombre d'emplois créés ». On utilise les tableaux des entrées-sorties de Statistique Canada pour produire ces estimations, or ils ne conviennent pas. Ces tableaux des entrées-sorties sont des modèles statiques, et non des modèles dynamiques : ils donnent bel et bien une image de l'économie, mais ils ne disent pas ce qui se produira advenant une augmentation exogène des dépenses dans une région ou un secteur particulier.

Les auteurs citent pourtant une méthode qui inverse la procédure habituelle, la rendant encore moins justifiable. Il semblerait qu'on ait interrogé les bénéficiaires de subventions pour produire l'estimation des emplois créés. On a alors inversé les formules empiriques

...4

afin de convertir les soi-disant emplois créés en dollars de PIB. La procédure nous semble très douteuse.

Mauvaise interprétation de l'apport différentiel

Lorsqu'une subvention est accordée à un projet particulier, il se peut fort bien que le bailleur de fonds ne sache jamais comment les fonds ont été utilisés. La Banque mondiale a récemment fait une mise en garde à ce sujet (Banque mondiale, 1999). Le financement est fongible. Prenons par exemple un homme d'affaires qui cette année exécutera trois projets sans demander de subvention - A, B et C. S'il obtient toutefois une subvention, il exécutera un quatrième projet, D en l'occurrence. Cependant, pour obtenir la subvention, il présentera le projet qui répond le mieux aux critères - admettons le projet B. Dès qu'il reçoit sa subvention, il exécute les quatre projets, mais c'est le projet marginal D qui est en réalité subventionné, et le bailleur de fonds n'a jamais vu quoi que ce soit au sujet de ce projet.

Apport différentiel mal placé

Il est inutile de produire une estimation de l'apport différentiel si l'on ne tient pas compte des coûts. L'apport différentiel doit être ajouté à la fois aux coûts et aux profits en parts égales. Si l'apport différentiel est réparti correctement, les estimations modifient l'échelle absolue des profits nets, mais le rapport coûts-avantages ne change habituellement pas.

Validation des résultats de la recherche?

Selon l'article, le bailleur de fonds avait demandé une « vérification externe », question « d'assurer la fiabilité et la véracité de ses estimations » (ou apport différentiel et profits). Cependant, le rapport en question ne constitue pas une vérification, sans compter qu'aucune opinion de vérificateur n'est formulée. Il s'agit plutôt d'un examen par le service de consultation en gestion de l'entreprise. Quant à la notion de vérification externe, elle ne tient pas, car le bailleur de fonds a établi les paramètres du rapport et l'a financé. Ce n'est certes pas ce qu'on entend par vérification externe.

À leur décharge, les auteurs ont tenté de faire une comparaison entre les entreprises subventionnées et celles qui ne le sont pas. Malheureusement, les comparaisons ne sont pas adéquatement fondées. Les auteurs font référence à un « quasi groupe témoin » d'entreprises à qui l'on a refusé du financement après le 15 mai 1989, lorsqu'on a imposé temporairement un plafond de 200 000 $ sur la taille du projet. On ne peut pas parler de groupe témoin, car il n'a pas été constitué au hasard et il n'est pas représentatif de tous les requérants, étant donné la contrainte imposée à la taille du projet. Les auteurs mentionnent également un « groupe de référence » (qui englobe toutes les petites et moyennes entreprises de la région de l'Atlantique). Là encore, la comparaison n'est pas

...5

adéquate, compte tenu de la notion d'iniquité.

Les auteurs déclarent que l'APECA « est le seul ministère ou organisme gouvernemental canadien d'envergure qui est tenu par la loi d'évaluer les retombées économiques de ses programmes ». Ce n'est malheureusement plus le cas, car tous les ministères et organismes doivent signaler leur rendement au Parlement. Par exemple, l'Agence canadienne d'inspection des aliments est non seulement tenue par la loi de faire suivre son rapport annuel d'un rapport de rendement, mais sa loi constituante l'oblige aussi à demander chaque année au vérificateur général de se prononcer sur la validité et la véracité de son rapport.

## CONCLUSION

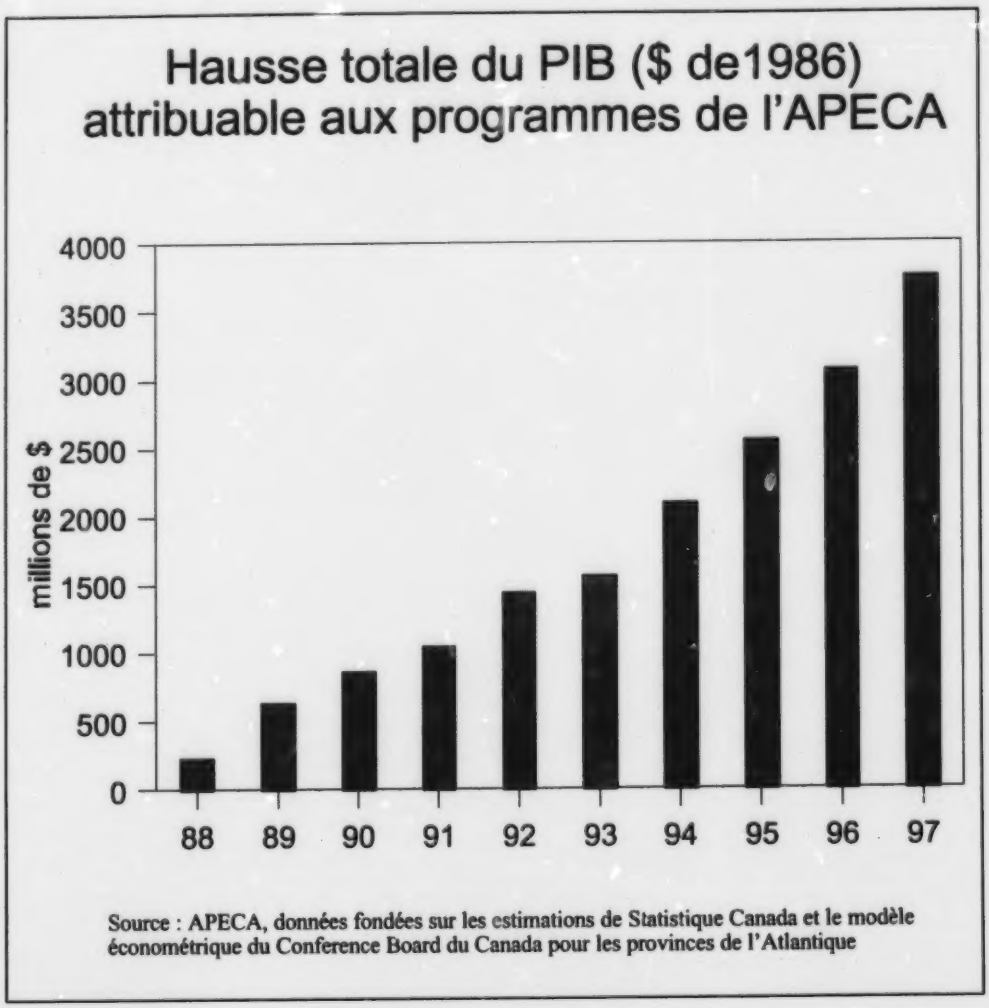
Dans le contexte du présent débat, il est important de souligner que l'économie canadienne est en très mauvaise posture. Notre revenu par habitant et notre dollar étaient autrefois presque à égalité avec ceux de nos voisins américains; ils ont depuis régressé d'environ 30 %. Il y a sans doute d'innombrables facteurs en cause. Toutefois, une régression si importante est le symptôme d'un grave problème. Il faut réévaluer notre stratégie nationale de péréquation à la lumière de ces données. Le gouvernement canadien peut décider d'accorder des subventions aux entreprises des régions plongées dans un marasme économique, mais il ne peut le faire sans qu'il n'en coûte rien.

## RÉFÉRENCES

Palda, K. (2000, mars), cité dans l'éditorial du *Ottawa Citizen*.

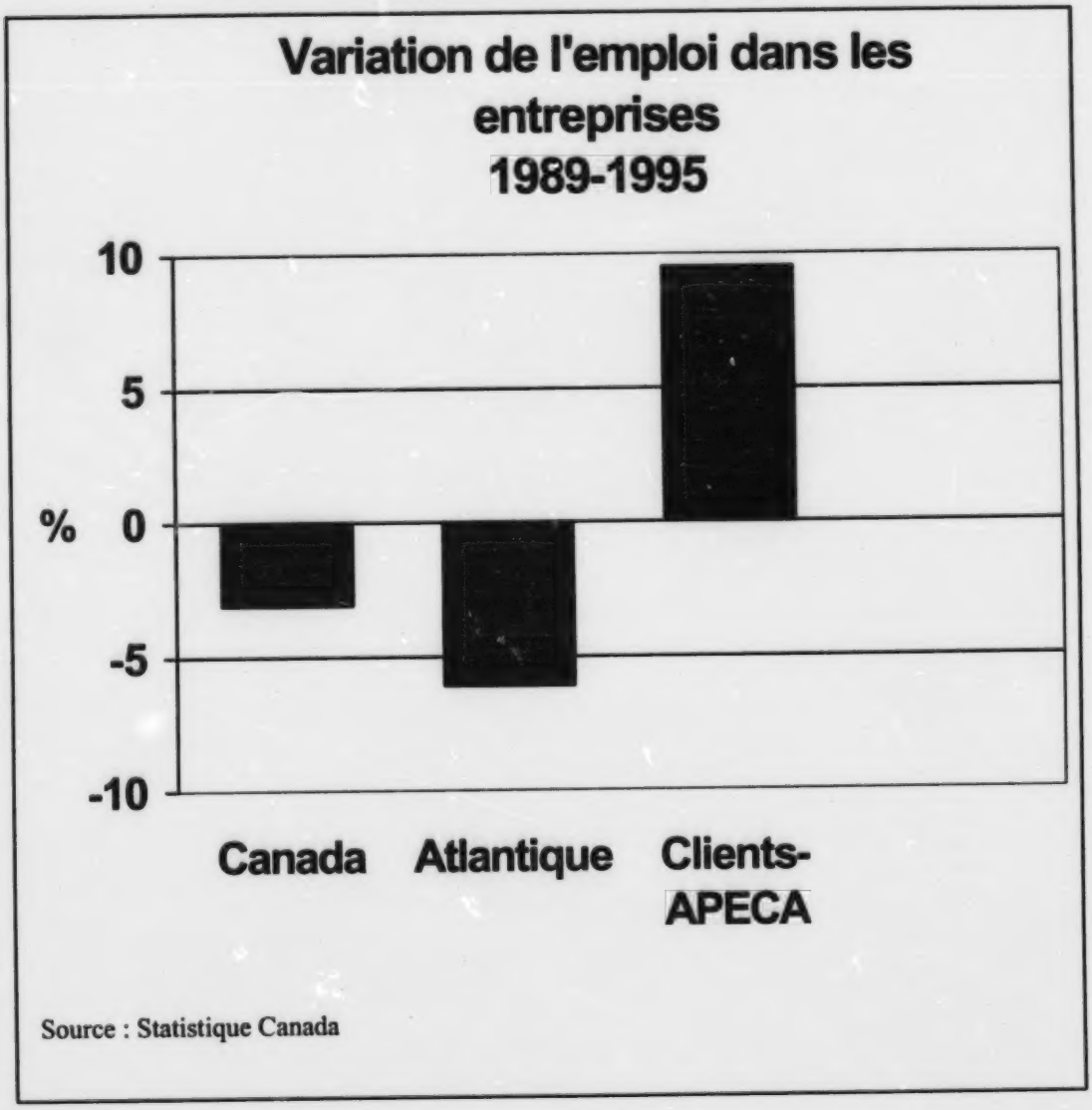
Banque mondiale (1999), *Assessing Aid* (auteur).

**Figure 2**
**Hausse totale du PIB ($ de 1986) attribuable aux programmes de l'APECA**




Source : APECA, données fondées sur les estimations de Statistique Canada et le modèle économétrique du Conference Board du Canada pour les provinces de l'Atlantique

**Figure 5**
**Variation de l'emploi dans les entreprises (1989-1995)**




Source : Statistique Canada

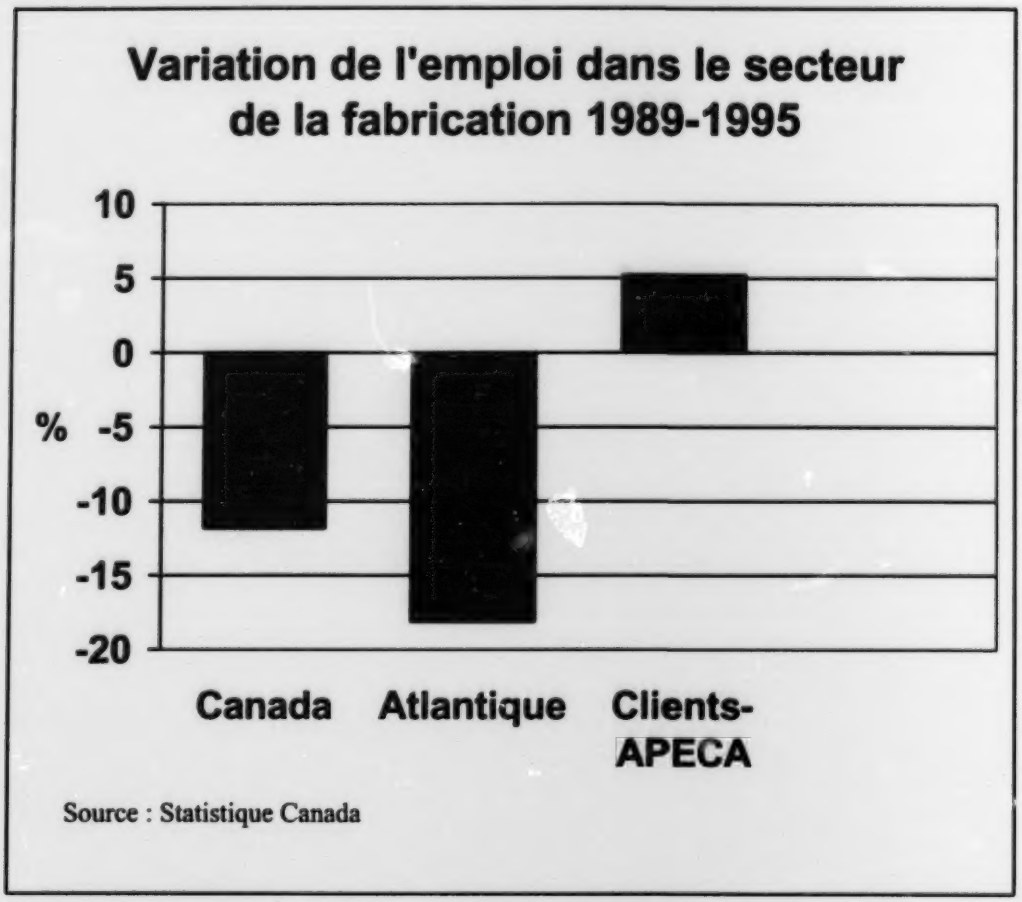



**Figure 6**
**Variation de l'emploi dans le secteur de la fabrication (1989-1995)**